Nations Unies A/70/999–S/2016/620*



Distr. générale
22 juillet 2016
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-dixième session
Points 15 et 116 de l'ordre du jour

Conseil de sécurité
Soixante et onzième année

Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes

Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire

La responsabilité de protéger au cours des 10 prochaines années : mettre en œuvre l'action collective

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction

1. En définissant le principe de la responsabilité de protéger aux paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 (voir la résolution 60/1 de l'Assemblée générale), les chefs d'État et de gouvernement ont affirmé leur volonté de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité et dit leur intention de se donner davantage de moyens pour ce faire. Face aux échecs de l'action collective que constituaient les génocides s'étant produits au Rwanda et à Srebrenica, ils souhaitaient combler le fossé entre les obligations des États, qui sont clairement définies dans le droit international humanitaire, le droit international des réfugiés et le droit international des droits de l'homme, et la réalité à laquelle sont confrontées les populations menacées de violence systématique à grande échelle.

2. Ayant été inspiré par cette démonstration de volonté politique, j'ai promis que, si j'étais élu Secrétaire général, je m'efforcerais de traduire le principe de la responsabilité de protéger en action concrète. Si j'ai fait cette promesse, c'est aussi parce que je suis convaincu que la protection des populations contre les atrocités

* Nouveau tirage pour raisons techniques (17 août 2016).

16-12767* (F) 170816 170816





criminelles[1] est profondément ancrée dans les principes fondateurs de la Charte des Nations Unies. La sécurité de « Nous, les peuples » importe tout autant que celle des États.

3. La fin de mon mandat de Secrétaire général approchant, je mesure clairement tout ce qui a été fait pour parvenir à un consensus au sujet de la responsabilité de protéger et renforcer la volonté et la capacité de l'exercer concrètement. Aujourd'hui, l'obligation de protéger les populations des atrocités criminelles est un élément essentiel du travail quotidien des organes intergouvernementaux, qu'ils fassent ou non partie du système des Nations Unies. Des structures et des mécanismes nouveaux ont été mis en place aux niveaux national, régional et international pour nous aider à honorer notre responsabilité collective de protéger.

4. Malgré ces avancées, la communauté internationale, qui aspirait à prévenir les atrocités criminelles et à y réagir promptement, a lamentablement échoué. Comme je l'ai souligné dans le rapport que j'ai élaboré pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire, des conflits violents et apparemment inextricables ruinent la vie de millions de personnes dans presque toutes les régions, hypothéquant l'avenir de générations entières[2]. Le contexte s'est durci : aujourd'hui, des acteurs étatiques et non étatiques menacent quotidiennement les populations et décident en toute connaissance de cause de se soustraire à leurs obligations juridiques et à leurs responsabilités de protection. Certaines des situations visées bénéficient d'une attention internationale soutenue (Iraq et République arabe syrienne, notamment), tandis que d'autres demeurent dans l'ombre (République populaire démocratique de Corée, Érythrée et Kordofan méridional (Soudan), par exemple). Alors que de nombreuses normes internationales relatives à la protection sont bafouées, il est crucial que les États Membres honorent les engagements qu'ils ont pris en 2005.

5. Dans le présent rapport, qui sera le dernier que je remettrai à l'Assemblée générale sur la responsabilité de protéger, je ferai fond sur les recommandations que j'ai formulées en 2015 dans mon évaluation des progrès réalisés[3]. Je mettrai en particulier l'accent sur les obstacles qui entravent la mise en œuvre d'une action collective visant à prévenir et à combattre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, et je proposerai des moyens de les surmonter. Ainsi, le présent rapport pourra aider le prochain Secrétaire général à établir un programme visant à accélérer la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. J'y soulignerai également ce que nous risquons si nous ne tenons pas nos promesses : la prolongation des crises, l'augmentation du nombre de morts, la poursuite des déplacements de masse, la recrudescence de l'instabilité régionale, l'affaiblissement de l'autorité souveraine dans des secteurs menacés par des groupes armés non étatiques et une perte de confiance dans les institutions telles que l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales.

[1] Dans le présent rapport, l'expression « atrocités criminelles » désigne les quatre actes énoncés au paragraphe 138 du Document final du Sommet mondial de 2005. Le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité sont définis dans le droit pénal international. Le nettoyage ethnique, bien qu'il ne soit pas considéré comme un crime distinct, recouvre des actes pouvant être assimilables à l'un des crimes, en particulier le génocide et le crime contre l'humanité.

[2] Rapport du Secrétaire général pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire intitulé « Une seule humanité, des responsabilités partagées » (A/70/709), par. 3.

[3] Rapport du Secrétaire général intitulé « Un engagement essentiel et constant : mise en œuvre de la responsabilité de protéger » (A/69/981-S/2015/500).

6. Si la difficulté de protéger les populations contre les atrocités criminelles est grande, l'efficacité potentielle d'une action internationale concertée et fondée sur des principes l'est aussi. C'est maintenant aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies qu'il appartient de faire le nécessaire, en coopération avec d'autres acteurs internationaux, pour porter un coup d'arrêt à l'érosion du respect des normes de protection et mettre fin aux violations graves du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés.

II. Un contexte plus dur

7. Avant d'élaborer le programme des 10 prochaines années en matière de responsabilité de protéger, nous devrions prendre le temps de nous rappeler ce que nous avons accompli. Il est tout simplement plus difficile aujourd'hui pour les États Membres d'affirmer que les atrocités criminelles ne concernent pas la communauté internationale. À l'heure actuelle, la protection des populations contre les atrocités criminelles occupe, dans les travaux du Conseil de sécurité, une place plus centrale qu'en 2005 : elle fait l'objet de plus de 40 résolutions du Conseil et a été incorporée directement aux mandats de la plupart des opérations de paix des Nations Unies, qui prévoient la protection des civils. Elle occupe également une plus grande place dans les délibérations et les recommandations du Conseil des droits de l'homme, qui lui a consacré 10 résolutions et a chargé des commissions d'enquête de se pencher sur la question. Plus généralement, l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales et régionales ont contribué à lutter contre le fléau mondial que constituent les atrocités criminelles en élaborant une nouvelle doctrine de maintien de la paix et de nouvelles formations sur ce thème et en renforçant les capacités civiles dans de nombreux domaines, notamment la diplomatie préventive et la médiation, la police et l'état de droit, la protection des droits de l'homme, la consolidation de la paix et l'autonomisation des femmes.

8. Ces dernières années, nous avons cependant dévié de notre objectif, ce qui risque de compromettre des années de progrès. Les atrocités criminelles sont plus fréquentes et de plus grande ampleur, et cette tendance risque de se maintenir si la communauté internationale n'agit pas de façon plus résolue et cohérente pour exercer sa responsabilité de protéger. Selon certaines études, les conflits armés et les atrocités criminelles ont fait plus de 100 000 morts en 2014, du jamais-vu depuis 1994, et ce chiffre est attribuable à la recrudescence des attaques contre des civils[4]. Depuis deux ans, les populations civiles en Iraq, en République centrafricaine, au Soudan du Sud, au Soudan, en République arabe syrienne et au Yémen subissent des violences systématiques qui pourraient être assimilables à des atrocités criminelles. En République arabe syrienne, plus d'un quart de million de personnes ont été tuées et plus de 11 millions de personnes déplacées du fait d'une guerre civile au cours de laquelle les forces gouvernementales et les groupes armés non étatiques ne font pas grand cas de leurs obligations juridiques à l'égard des civils. La violence sexuelle et sexiste, qui peut constituer des actes de génocide, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, demeure monnaie courante[5].

---

[4] Erik Melander, *Organized Violence in the World 2015: an assessment by the Uppsala Conflict Data Program,* Uppsala, 2015, disponible à l'adresse suivante : www.pcr.uu.se/data/overview_ucdp_data/.

[5] Voir le rapport du Secrétaire général sur les violences sexuelles liées aux conflits (S/2015/203).

9. Ce sombre tableau est encore obscurci par l'avènement d'extrémistes violents qui méprisent ouvertement le droit international humanitaire et se glorifient de leurs crimes. Comme je l'ai fait observer dans mon rapport de l'an dernier (A/69/981-S/2015/500, par. 46), les groupes armés non étatiques comme celui qui se fait appeler État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL), Boko Haram et les Chabab remettent en question les normes internationales établies relatives à la protection des populations contre les atrocités criminelles et profitent de situations d'instabilité pour consolider leur influence. En Libye, par exemple, la population civile est en proie à de multiples difficultés causées à la fois par un gouvernement faible et fragmenté, la prolifération des groupes armés et l'ascension de l'extrémisme violent.

10. Les atrocités criminelles sont si répandues qu'elles ont notablement contribué à la crise mondiale des déplacements forcés. Aujourd'hui, il y a quelque 21,3 millions de réfugiés et plus de 40,8 millions de déplacés dans leur propre pays, un nombre record depuis la création de l'Organisation des Nations Unies. Une majorité des déplacés proviennent de pays frappés par des violences pouvant constituer des atrocités criminelles, comme la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, l'Érythrée, l'Iraq, le Nigéria, la Somalie, le Soudan du Sud, le Soudan, la République arabe syrienne et le Yémen. Cette évolution préoccupante découle aussi de l'utilisation croissante des déplacements forcés comme arme de guerre et de l'incapacité de la communauté internationale à trouver des solutions durables pour réinstaller les populations déplacées. Le principe selon lequel la souveraineté implique des responsabilités − pierre angulaire de la responsabilité de protéger − a été formulé au début des années 90 pour remédier à la crise des déplacements forcés. Nous devons donc redoubler de persévérance pour faire appliquer les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2) ainsi que les obligations énoncées dans la Convention relative au statut des réfugiés de 1951.

11. Il existe de nombreuses explications à la récente recrudescence des atrocités criminelles. Par exemple, de nombreux conflits armés contemporains s'installent dans la durée, soumettant les civils à la menace et à l'insécurité permanentes. Les conflits armés demeurent l'un des principaux facteurs de risque, car ils fournissent à la fois des motifs de commettre des violences à grande échelle et des conditions propices.

12. Dans certains cas, les populations sont menacées au premier chef par leur propre gouvernement. Les commissions d'enquête de l'Organisation des Nations Unies ont établi que les Gouvernements de l'Érythrée, de la République arabe syrienne et de la République populaire démocratique de Corée avaient commis des crimes contre l'humanité envers leur propre population[6]. Dans d'autres cas, comme au Soudan du Sud, où les institutions publiques et l'état de droit sont affaiblis, les factions luttant pour le pouvoir ont commis des actes pouvant être assimilables à des atrocités criminelles en s'efforçant de faire avancer leurs intérêts. En République centrafricaine, une politique communautariste a monté une partie de la population

[6] Rapport de la Commission d'enquête sur la situation des droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée (A/HRC/25/63), 7 février 2014; rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne (A/HRC/31/68), 11 février 2016; rapport de la Commission d'enquête sur les droits de l'homme en Érythrée (A/HRC/32/47), 9 mai 2016.

contre l'autre, entraînant des violences systématiques et généralisées contre les civils. Dans les pays qui connaissent une recrudescence de l'extrémisme violent, notamment l'Iraq, le Nigéria, la Somalie, la République arabe syrienne et le Yémen, des idéologues exploitent les divisions ethniques et religieuses à leur profit et diffusent des doctrines contraires aux principes les plus élémentaires qui régissent notre condition d'être humain.

13. Les nouvelles technologies servent de plus en plus à commettre des atrocités criminelles. Les extrémistes violents tirent parti des réseaux sociaux pour inciter à la haine et recruter des adeptes aux quatre coins du monde, se donnant ainsi davantage de moyens pour s'emparer de territoires et répandre la violence et la terreur. En outre, les nouvelles technologies de communication permettent à des groupes de planifier, de financer et de coordonner la commission d'atrocités criminelles sans se soucier des frontières. Ainsi, de petits groupes extrémistes disparates partageant les mêmes opinions ont la capacité d'infliger des souffrances considérables aux populations civiles. Pour l'instant, ils renouvellent leurs moyens de perpétrer des atrocités criminelles beaucoup plus vite que la communauté ne parvient à contrecarrer leurs entreprises.

14. Tous ces facteurs s'ajoutent au recul de l'internationalisme et du respect du droit international humanitaire et à la perte d'enthousiasme à l'égard de programmes ambitieux comme celui de la protection. Cette régression est attribuable à diverses causes, notamment la crise financière de 2008 et la réduction qui s'en est suivie des budgets alloués à la paix et au développement, l'attrait des programmes politiques populistes réclamant d'accorder la priorité à la sphère nationale et le désenchantement face aux précédentes initiatives en faveur de la stabilité et la protection, qui semblent avoir donné des résultats inégaux. En conséquence, les meilleurs outils de prévention des atrocités criminelles ou de reconstruction des communautés qui y ont été exposées, comme la diplomatie préventive, les missions politiques spéciales, la présence de défenseurs des droits de l'homme sur le terrain et les programmes de consolidation de la paix, ne bénéficient pas d'un soutien politique et financier suffisant. Dans chacun de ces domaines, l'action de l'Organisation des Nations Unies continue d'être limitée par le manque de ressources disponibles au titre du budget ordinaire. Elle doit donc compter sur les contributions volontaires, ce qui l'empêche de planifier ses activités sur plusieurs années et limite la portée de ces outils.

15. Les divergences politiques, en particulier au Conseil de sécurité, entravent la prise de mesures résolues en matière de prévention ou d'intervention. Dans certaines situations où des atrocités criminelles ont été commises ou risquent de l'être, les grandes puissances mondiales appuient des factions opposées et font passer ces alliances avant leur responsabilité de protéger. Les fondateurs de l'Organisation savaient qu'il importait de tirer parti du pouvoir qu'ont certains États pour garantir l'efficacité du système collectif de sécurité, mais ils attendaient aussi des membres du Conseil de sécurité qu'ils usent de leur pouvoir de façon responsable, pour bâtir un monde plus sûr pour tous. Aujourd'hui, il est fréquent que les délibérations du Conseil n'aboutissent pas à des solutions communes, quand elles n'enveniment pas la discorde entre États Membres. Le Conseil de sécurité peut bien « rester saisi » d'une question, cela importe peu aux populations qui souffrent, puisque ce sont de mesures concrètes dont elles ont besoin.

16. Les dissensions au Conseil de sécurité sont particulièrement lourdes de conséquences au début des crises, quand le dialogue a encore une chance d'aboutir et que la communauté internationale peut encore dissuader les acteurs locaux d'emprunter une voie meurtrière en exprimant d'une seule voix des messages forts. Dans d'autres cas, les membres permanents utilisent leur droit de veto ou menacent de le faire, empêchant ainsi le Conseil de rechercher et de trouver un terrain d'entente. L'évolution violente de la crise syrienne est un exemple tragique de l'effet de ces impasses sur les parties au conflit, que l'indécision de la communauté internationale peut encourager. En février 2012, le Conseil de sécurité n'a pas réussi à s'entendre pour adopter une résolution sur la situation en République arabe syrienne; résultat, les combats se sont intensifiés et le nombre de morts causés par le conflit a augmenté de façon spectaculaire, notamment parce que les forces gouvernementales ont redoublé leurs bombardements aériens sur des zones peuplées.

17. Les divergences politiques dépassent toutefois largement le cadre du Conseil de sécurité. Les États Membres des régions touchées par les conflits privilégient leurs petits intérêts au détriment de leur responsabilité de protéger les populations contre les atrocités criminelles et appuient des parties au conflit au lieu de rechercher collectivement un règlement pacifique des différends. Les graves crises que nous connaissons aujourd'hui ne peuvent pas être résolues par les seuls organismes des Nations Unies ni par une petite partie des États Membres de l'Organisation. Tous les États doivent honorer les responsabilités qu'ils ont prises. Les souffrances manifestes des civils et les déplacements de masse témoignent clairement du prix que paie l'humanité en cas d'inaction face à des atrocités criminelles. Saurons-nous mobiliser notre volonté collective afin de protéger l'humanité tout entière ou laisserons-nous la discorde, la paralysie et les intérêts de chacun triompher?

III. Respect de notre engagement politique

18. Il ne fait aucun doute que les États Membres savent qu'ils ont la responsabilité de protéger et connaissent les attentes qui en découlent. Ce principe a été établi à l'unanimité par l'Assemblée générale en 2005 et, quatre ans plus tard, l'Assemblée a décidé de poursuivre l'examen de la question. À l'occasion d'échanges de vues informels et de dialogues interactifs, les États Membres ont affirmé à maintes reprises qu'il leur incombait au premier chef de protéger leur propre population du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et ils ont exprimé leur appui à la stratégie fondée sur trois piliers que j'ai présentée en 2009 dans mon rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger (A/63/677). Ils sont d'accord sur de nombreux points importants, notamment sur le fait que la prévention est indissociable de la responsabilité de protéger, que les efforts visant à aider les États à s'acquitter de leurs responsabilités à cet égard devraient respecter le principe de contrôle national, que toute intervention internationale devrait tirer parti de l'ensemble des mesures diplomatiques, politiques et humanitaires disponibles et que la force militaire ne devrait être employée qu'en dernier recours. Le rôle important de mes conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger a été

rappelé dans des résolutions du Conseil de sécurité[7], lors d'une réunion du Conseil de sécurité sur la responsabilité de protéger organisée selon la formule Arria et au cours de dialogues de l'Assemblée générale, et les États Membres ont exprimé leur appui aux travaux que mes conseillers spéciaux mènent actuellement.

A. De l'idée à l'action

19. Bien que le Document final du Sommet mondial ait ouvert la voie à des initiatives plus efficaces visant à prévenir le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité et à lutter contre ces atrocités criminelles, il a aussi soulevé d'importantes questions et préoccupations concernant l'exercice de la responsabilité de protéger. Si le nombre de points de désaccord a sensiblement diminué, il en subsiste encore. La responsabilité de protéger demeure un principe relativement nouveau qui, comme d'autres programmes normatifs, donne lieu à des différences d'interprétation, notamment quant à l'importance des divers éléments qui le constituent. Les consultations menées avec les États Membres au cours de ces dernières années font clairement apparaître que deux domaines en particulier vont sans doute continuer de faire l'objet d'une réflexion et d'un débat au cours des prochaines années.

20. Le lien entre les trois piliers du cadre de mise en œuvre en est un. Certains États Membres se demandent s'il faut appliquer chacun des piliers successivement : la communauté internationale doit-elle attendre qu'un État ait épuisé toutes les possibilités d'exercer sa responsabilité première de protéger sa population avant de lui prêter assistance? J'ai toujours été d'avis que les paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial signifient que les trois piliers sont complémentaires et qu'il convient d'exercer simultanément les responsabilités associées à chacun. Un gouvernement peut très bien faire tout ce qui est en son pouvoir pour protéger sa population des atrocités criminelles tout en demandant une assistance ciblée concernant certaines politiques, afin de renforcer ses moyens dans le cadre du deuxième pilier. Cependant, la responsabilité de protéger incombe toujours à l'État d'abord.

21. Néanmoins, si les piliers eux-mêmes ne sont pas destinés à être appliqués successivement, les outils de prévention et d'intervention peuvent et doivent souvent être employés dans un certain ordre. Par exemple, les États Membres préfèrent adopter une approche graduelle de l'assistance internationale, en commençant par diffuser des connaissances et des outils d'évaluation des risques avant de passer à des formes plus ciblées de renforcement des capacités, au besoin et sur demande. En ce qui concerne le troisième pilier, il est généralement admis que la communauté internationale devrait toujours chercher à agir par des moyens pacifiques, en partenariat avec les autorités nationales, et que la force militaire ne devrait être employée qu'en dernier recours.

22. Les États Membres souhaitent également avoir des éclaircissements concernant les raisons d'agir collectivement dans les cas où les États ne protègent manifestement pas leur population et, plus précisément, les critères pouvant justifier

[7] Résolution 2195 (2014) du Conseil sur les menaces contre la paix et la sécurité internationales et résolution 2171 (2014) du Conseil sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales et la prévention des conflits.

l'usage de la force militaire. En bref, qui décide et pour quelles raisons? D'après le paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial, la communauté internationale devrait agir « dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies » afin d'aider à protéger les populations contre les atrocités criminelles. Il est en outre précisé qu'une action collective résolue doit être menée en temps voulu « conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII » et « par l'entremise du Conseil de sécurité » « lorsque [les] moyens pacifiques se révèlent inadéquats ». Le consensus qui s'est dégagé en 2005 indique donc clairement que toute décision concernant l'usage de moyens militaires pour protéger les populations des atrocités criminelles doit respecter les dispositions relatives à la sécurité collective énoncées dans la Charte des Nations Unies, qui définit les pouvoirs et les responsabilités spécifiques du Conseil de sécurité.

23. La plupart des États Membres conviennent qu'il est préférable de décider d'une action collective destinée à protéger les populations des atrocités criminelles sur la base d'une évaluation d'informations crédibles fournies par des acteurs ou des organes indépendants et impartiaux. Au fil des ans, divers mécanismes ou acteurs ont fourni ces informations, comme des commissions d'enquête ou des missions d'établissement des faits, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, les titulaires de mandats au titre de procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, les organes conventionnels des droits de l'homme et les conseillers, envoyés et représentants spéciaux du Secrétaire général. Les États Membres ne s'accordent pas encore sur la question de savoir si une source d'information suffit ou s'il faut que les informations proviennent de plusieurs sources, selon le contexte. Leurs avis divergent aussi quant à l'opportunité et à la possibilité d'établir des critères précis sur lesquels le Conseil de sécurité s'appuierait pour décider s'il convient d'autoriser le recours à des moyens militaires.

24. Ces questions théoriques ne doivent pas être négligées et méritent davantage de réflexion, mais elles ne doivent pas empêcher les États Membres de passer de la mise au point du concept de responsabilité de protéger à sa mise en œuvre. Aucun État n'a jamais nié qu'il lui incombait au premier chef de protéger sa population du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ni que la communauté internationale devait prêter assistance aux États en difficulté. À maintes reprises, les États Membres ont exprimé leur souhait de faire fond sur l'important consensus ayant été dégagé afin que la responsabilité de protéger profite avant tout à ceux qui en ont le plus besoin, à savoir les populations vulnérables, et permette de sauver des vies.

B. Obstacles à la mise en œuvre

25. En dépit de ce nécessaire exercice, certains faits particulièrement inquiétants menacent de creuser encore davantage le fossé séparant les engagements pris par les États Membres de la réalité que connaissent les populations vulnérables du monde entier. Pour un trop grand nombre de personnes, la promesse faite en 2005 par tous les chefs d'État et de gouvernement est vide de sens. Si nous ne remédions pas à cela, les populations n'auront plus confiance dans les institutions que nous représentons et les valeurs que nous nous attachons à défendre. Trois tendances me préoccupent tout particulièrement.

26. Premièrement, nous nous heurtons à un effroyable mépris des principes fondamentaux du droit international. Nombre de conflits armés ayant éclaté au cours des dernières années sont le théâtre de violations du droit humanitaire international commises par les parties en connaissance de cause. Du ciblage intentionnel de civils par des groupes armés non étatiques à l'utilisation aveugle de la force aérienne sur des zones civiles par les États, en passant par les attaques sur des lieux servant de refuge aux civils, la transgression du droit international humanitaire est désormais une constante des conflits armés. De nombreuses attaques flagrantes sont perpétrées à l'encontre de biens civils protégés, notamment les hôpitaux et les écoles, ainsi que de personnes protégées, comme les travailleurs humanitaires et le personnel soignant. Les journalistes et défenseurs des droits de l'homme sont toujours pris pour cibles dans des proportions dramatiques. Le siège de populations civiles et la privation de secours humanitaire qui se sont produits dans les conflits récents sont des phénomènes particulièrement préoccupants qui entraînent des souffrances et un dénuement incommensurables. À notre époque moderne, les civils vivant dans des zones de conflit ne devraient pas avoir à craindre la famine ni trouver la mort faute de soins médicaux de base. Le constat selon lequel les violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, qui peuvent constituer des atrocités criminelles, sont toujours majoritairement commises par les forces armées et les milices auxiliaires des États Membres n'a rien d'encourageant.

27. Il est urgent de mettre un terme à ce non-respect du droit international. J'ai fait observer dans de précédents rapports combien d'États Membres doivent encore adhérer aux principaux traités internationaux relatifs à la protection des populations[8]. Par ailleurs, certains États qui ont signé et ratifié ces traités n'en respectent pas les obligations. Par exemple, plusieurs signataires de la Convention relative au statut des réfugiés ont réduit la protection qu'ils offrent à ces derniers et aux demandeurs d'asile précisément au moment où ceux-ci en ont le plus besoin. Certains gouvernements manquent à leur devoir de traduire les auteurs d'atrocités criminelles en justice. Au niveau international, tous les États parties au Statut de Rome ne coopèrent pas pleinement avec la Cour pénale internationale, le Conseil de sécurité se montre toujours plus réticent à renvoyer des affaires devant la Cour et certains dirigeants politiques cherchent à obtenir l'immunité permanente pour ne pas avoir à rendre compte de leurs actes devant la justice. Ces comportements hypothèquent les progrès réalisés par le passé et pourraient entraîner la résurgence d'une violence aveugle. La République arabe syrienne illustrant parfaitement l'impunité dont jouissent les auteurs d'atrocités criminelles, j'exhorte à nouveau le Conseil de sécurité à renvoyer la situation qui règne dans ce pays devant la Cour pénale internationale.

28. Deuxièmement, si les États Membres ont réaffirmé à maintes reprises leur attachement à la prévention des atrocités criminelles, les stratégies préventives n'ont pas été concrètement soutenues, même lorsque des évaluations crédibles

[8] Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, 9 décembre 1948; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole II), 8 juin 1977; Convention relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951; Protocole relatif au statut des réfugiés, 31 janvier 1967; Statut de Rome de la Cour pénale internationale (dernier amendement en 2010), 17 juillet 1998.

faisaient état de menaces imminentes pesant sur les populations. Le risque que des atrocités criminelles soient commises en République arabe syrienne avait été détecté dès le début de l'année 2011, pourtant le Conseil de sécurité a manqué de volonté ou n'a pas su trouver un consensus satisfaisant pour empêcher le pays de sombrer dans la violence systématique. Au Yémen, les fonctionnaires de l'Organisation ont, à plusieurs reprises, signalé que la population civile était en danger, mais cela n'a pas abouti à l'adoption de mesures décisives visant à protéger les populations vulnérables. Dans d'autres cas, comme en République centrafricaine, si les systèmes d'alerte précoce ont permis de mener une action préventive, celle-ci s'est mise en place très lentement. En effet, malgré l'incontestable signal de l'imminence d'atrocités criminelles qu'a d'abord représenté le coup d'État de mars 2013 et les évaluations crédibles qui ont révélé un risque de génocide, il a fallu attendre le mois d'avril 2014 pour voir le Conseil de sécurité agir de manière décisive en autorisant le déploiement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA).

29. Les outils et systèmes d'alerte rapide promptement mis au point par l'Organisation des Nations Unies, l'Union africaine, l'Union européenne, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et certains États Membres nous permettent désormais d'anticiper les risques. Or, la communauté internationale ne réagit encore souvent que lorsque les victimes se multiplient. C'est le cas au Burundi, où la situation a été qualifiée de préoccupante par plusieurs systèmes d'alerte précoce. Le fait qu'aucune mesure ne soit prise de manière rapide et décisive s'explique souvent par l'absence de stratégie préventive définissant clairement les possibilités d'action et les solutions politiques, associée à des niveaux de risque élevés. Il arrive également que les États Membres et les organisations internationales qui soutiennent les pays en difficulté, convaincus que ces sociétés sont sur la bonne voie, ne soient pas assez réceptifs aux messages susceptibles d'ébranler cette certitude. Le renforcement de la culture de prévention passe par la prise en compte de tous les faits, aussi désagréables soient-ils.

30. Troisièmement, des interventions extérieures facilitent la perpétration d'atrocités criminelles. Dans un tiers des guerres civiles actuelles, des acteurs externes appuient une ou plusieurs parties aux conflits[9]. Certains sont même allés jusqu'à soutenir par la force des entités responsables de violations généralisées et systématiques susceptibles de constituer des atrocités criminelles. D'autres ont fourni les armes utilisées pour commettre ce type de crimes, fermé les yeux sur leur commerce et leur transport ou joué de leur influence politique pour protéger des coupables. Force est de constater que les États se trouvent souvent face à des choix difficiles en ce qui concerne les conflits armés étrangers, mais protéger les populations contre les atrocités criminelles est une responsabilité fondamentale qui doit également s'appliquer aux relations avec les amis et alliés. Au Yémen, par exemple, bien trop peu d'efforts ont été faits pour garantir le plein respect du droit international humanitaire dans le conflit en cours, et ce, malgré les liens existant entre les parties au conflit et certaines grandes puissances régionales et mondiales, dont des États parties au Traité sur le commerce des armes, accord qui vise explicitement à contrôler les mouvements d'armes à destination d'acteurs pouvant les utiliser pour commettre des violations du droit international humanitaire.

[9] Rapport du Secrétaire général pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire intitulé « Une seule humanité, des responsabilités partagées » (A/70/709, para. 23).

IV. Une nouvelle conception de la sécurité collective

31. Très souvent, au cours de mes échanges avec les États Membres, j'entends que les problèmes actuels en matière de protection sont insurmontables du fait de leur ampleur et leur complexité. Face à la multiplication des crises, il est tentant de les classer selon la couverture dont elles bénéficient dans les médias ou de revoir nos ambitions à la baisse. Mais dans ce contexte plus exigeant, c'est d'une confiance renouvelée dans l'action collective et d'une meilleure capacité de coordination des interventions rapides que nous avons besoin. Cela suppose un usage plus stratégique et plus rationnel de l'ensemble des institutions, ressources et capacités humaines dont dispose la communauté internationale. Souvent, nous agissons guidés par la conviction que les différents programmes sont incompatibles, voire entrent en concurrence les uns avec les autres, ce qui bride notre imagination et inhibe nos capacités. Au cours de la prochaine décennie, nous devrons prendre conscience de l'interdépendance des problèmes avec lesquels nous sommes aux prises, constater que les différents mandats organisationnels peuvent se renforcer mutuellement et trouver des solutions qui mobilisent les mécanismes les plus susceptibles de produire les effets désirés.

32. La lecture du préambule de la Charte des Nations Unies, qui invite les peuples des Nations Unies à unir leurs forces et à associer leurs efforts en vue de la réalisation des trois piliers que sont la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme, suffit à saisir l'essence de l'action collective. Elle implique une action coordonnée et soutenue vers un objectif commun reposant sur des normes partagées. En ce qui concerne la responsabilité de protéger, cet objectif est la protection des populations contre les atrocités, où qu'elles résident, grâce à une stratégie préventive et à des mesures efficaces.

A. Stratégies préventives efficaces et coordonnées

33. S'il incombe en premier lieu aux gouvernements nationaux de prévenir le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, cela suppose également un effort collectif reposant sur des partenariats locaux, nationaux, régionaux et internationaux. Ainsi que nous l'avons constaté en Guinée en 2009 et 2010 et au Kenya en 2013, le déploiement d'efforts de prévention soutenus et coordonnés peut permettre de prévenir les atrocités criminelles et sauver des vies sans pour autant exiger d'importants investissements en ressources. Nous devons étudier de plus près ces exemples de réussite et mieux diffuser les enseignements qui en ont été tirés, afin qu'ils profitent aux acteurs très divers ayant un rôle à jouer dans les activités de prévention.

34. Cependant, la situation que connaissent les populations dans de nombreuses régions du monde remet en question la sincérité de l'attachement des États Membres au principe de la responsabilité de protéger. À lui seul, l'appui rhétorique à la prévention ne suffit pas à protéger les populations contre les atrocités criminelles. Lorsque la prévention échoue et que des atrocités criminelles sont commises, nous sommes contraints de nous rabattre sur des outils qui sont non seulement plus coûteux d'un point de vue politique et matériel, mais également déjà trop sollicités et sous-financés, tels que le maintien de la paix. Les conflits se faisant de plus en plus inextricables et complexes, nous ne pouvons plus nous permettre de

nous soustraire à la responsabilité qui nous incombe de structurer formellement la prévention aux niveaux national, régional et international.

35. Il est particulièrement urgent notamment d'accroître l'investissement dans les ressources humaines et matérielles consacrées à la collecte et à l'analyse d'informations ainsi qu'au développement de solutions viables. Cela implique d'améliorer la formation des responsables à tous les niveaux (national, régional et international) sur les éléments des dispositifs d'alerte rapide et d'intervention rapide et sur les efforts visant à instaurer des conditions propices au travail de prévention. À cet égard, les hauts responsables des gouvernements et des organisations internationales doivent se tenir prêts à soutenir leurs collègues lorsque ceux-ci repèrent des signes qui laissent entrevoir des risques et en font état.

36. Prendre au sérieux la prévention des atrocités présente une autre dimension politique. Les représentants des gouvernements, de la société civile et du secteur privé doivent travailler de concert pour permettre au public de mieux comprendre comment la prévention des atrocités criminelles peut aller dans le sens des priorités et des intérêts nationaux d'un pays. Si nous voulons instaurer une culture de prévention, nous devons tous en saisir les avantages.

37. Afin d'appuyer les efforts susmentionnés, j'ai donné la priorité, à la fin de mon mandat de Secrétaire général, au recensement des défaillances et à l'élaboration de stratégies visant à renforcer les capacités de prévention de l'Organisation, notamment grâce au plan d'action « Les droits avant tout » lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire, et en systématisant la responsabilité de protéger. Ce faisant, j'ai recensé trois défis fondamentaux.

38. Premièrement, il convient de modifier les pratiques du Conseil de sécurité afin d'accorder une place plus importante à la prévention et à l'adoption rapide de mesures. En vertu de l'Article 34 de la Charte, le Conseil est habilité à réagir aux nouvelles menaces contre la paix et la sécurité, notamment en aidant à aménager l'espace politique souvent nécessaire pour éviter une plongée dans la violence. Cela suppose qu'il suive de plus près l'évolution de situations préoccupantes et qu'il se concerte davantage avec le Secrétariat sur la manière d'élaborer des stratégies de prévention et de les appuyer. Le Conseil dispose de plusieurs moyens pour ce faire : il peut débattre, au titre des questions diverses, de situations qui deviennent de plus en plus préoccupantes, dans le sens où elles comportent un risque d'atrocités criminelles, organiser des dialogues interactifs informels, envoyer une mission dans les zones à risque, consulter la Commission de consolidation de la paix[10], redynamiser les instances de travail et de dialogue chargées de questions régionales, telles que le Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique, et demander régulièrement à des fonctionnaires et hauts responsables de l'Organisation, y compris les Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, de lui présenter des exposés. Le mécanisme d'élaboration de stratégies préventives pourrait être amélioré si le Conseil de sécurité mettait davantage l'accent, dans ses débats, sur des possibilités d'action précises. Les membres du Conseil de sécurité peuvent être des alliés majeurs dans ces efforts et ils devraient l'être; ils peuvent recenser les différents moyens, en présence ou à venir, d'étudier les situations préoccupantes et de coordonner

[10] Ainsi que le suggèrent de récentes résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Voir la résolution 70/262 de l'Assemblée générale et 2282 (2016) du Conseil de sécurité.

l'adoption rapide de mesures. Davantage d'efforts pourraient être faits pour prendre conscience du rôle crucial que peuvent jouer les mécanismes relatifs aux droits de l'homme dans l'évaluation des risques et la prévention des atrocités criminelles, et intensifier le dialogue entre le Conseil de sécurité et le Conseil des droits de l'homme, y compris les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.

39. Lorsque la situation l'a exigé, j'ai informé le Conseil de sécurité du risque que des atrocités criminelles soient commises et l'ai exhorté à prendre rapidement des mesures décisives. J'espère que les futurs secrétaires généraux continueront à se prévaloir de l'autorité que leur confère la Charte des Nations Unies, ainsi que d'autres mécanismes, y compris les déjeuners mensuels informels avec les membres du Conseil de sécurité, afin de communiquer les préoccupations que suscitent de nouvelles menaces pesant sur les populations et ne figurant pas à l'ordre du jour officiel du Conseil.

40. Deuxièmement, nous devons continuer à améliorer les systèmes d'alerte rapide et d'analyse afin de mettre en œuvre des mesures promptes, efficaces et souples face aux risques d'atrocités criminelles. Au sein de l'Organisation, de douloureuses expériences nous ont appris combien il importe de ne pas se tromper. Les rapports internes sur le rôle joué par l'Organisation dans les génocides qui se sont produits à Srebrenica et au Rwanda ont fait ressortir le manque d'attention accordée à l'alerte rapide et à la faiblesse institutionnelle générale de l'analyse des risques[11]. Par la suite, le Secrétariat a amélioré considérablement le processus consistant à présenter aux États Membres des informations en temps voulu ainsi que des solutions possibles.

41. Cela dit, des difficultés de taille demeurent. Ainsi que je l'ai souligné dans mes précédents rapports sur la responsabilité de protéger, prévenir l'incitation à commettre des atrocités criminelles ou empêcher qu'elles ne soient perpétrées n'est pas nécessairement synonyme de prévention des conflits armés. Il est donc essentiel que le Cadre d'analyse des atrocités criminelles défini par les Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger soit intégré dans les méthodes existantes d'analyse des conflits et de la situation sur le plan des droits de l'homme utilisées par le système des Nations Unies. Certains organes régionaux, tels que l'Union européenne, et certains États Membres, comme la République-Unie de Tanzanie par l'intermédiaire de son comité national pour la prévention et la répression du crime de génocides, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et de toutes les formes de discrimination, ont commencé à incorporer ce cadre dans leur propre analyse. J'encourage ceux qui ne l'ont pas encore fait à envisager de suivre ces exemples.

42. L'alerte rapide et l'analyse relèvent, par nature, d'un effort collectif. Elles sont tributaires des informations locales, notamment celles fournies par les organisations non gouvernementales; de l'analyse de ces informations par des fonctionnaires présentant différents types et niveaux de connaissances; de l'étude des solutions possibles et des conditions susceptibles d'en favoriser le succès; et de l'instauration d'un dialogue avec les décideurs compétents sur des stratégies préventives. Les États Membres ont un rôle essentiel à jouer à chaque étape. Cela signifie qu'ils

[11] Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale intitulé « La chute de Srebrenica » (A/54/549, par. 474) et rapport de la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda (S/1999/1257, annexe).

doivent non seulement fournir un soutien matériel et politique visant à renforcer les moyens d'alerte rapide et la présence sur le terrain de l'Organisation des Nations Unies et des organisations régionales, mais aussi faire preuve d'une plus grande volonté d'échanger des informations sensibles sur les facteurs de risque.

43. Troisièmement, la communauté internationale doit accorder davantage d'attention et de ressources au développement de stratégies complémentaires de prévention des atrocités criminelles et de l'extrémisme violent. Ces deux efforts concourent à la poursuite d'une cause commune. Les conditions propices à la montée de l'extrémisme violent sont souvent semblables à celles qui risquent de donner naissance à des atrocités criminelles. Ces phénomènes sont plus susceptibles de se produire dans les sociétés où l'état de droit et la bonne gouvernance sont faibles, où les inégalités économiques et politiques entre groupes identitaires sont importantes, où les droits de l'homme sont systématiquement bafoués, où les formes institutionnalisées de discrimination et de marginalisation sont légion et où la culture de l'impunité est généralisée.

44. Une stratégie globale de prévention de l'extrémisme violent et des atrocités criminelles donnerait la priorité à trois éléments clefs : lutter contre les discours mettant l'accent sur la haine et le mécontentement, qui visent d'une part à justifier la violence et d'autre part à recruter des extrémistes violents en puissance ainsi que des personnes disposées à commettre des atrocités criminelles, et à les motiver; mettre fin à l'impunité dont jouissent les individus qui incitent à commettre des atrocités criminelles ou passent à l'acte; lutter contre les mouvements transnationaux d'idéologies, d'armes et de personnes facilitant la perpétration de crimes et de violations. Ainsi que je l'ai souligné dans mon Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent (A/70/674), cela nécessite que l'on cesse de se concentrer sur des solutions purement militaires afin de s'employer davantage à régler les problèmes structurels plus importants, en s'appuyant sur une meilleure évaluation des contextes dans lesquels ces phénomènes se produisent. Cela comprend le recensement des populations vulnérables et la mise à jour continue de cette liste, l'analyse des stratégies qu'elles ont adoptées pour se protéger et des moyens à mettre en place pour les renforcer, et une évaluation des facteurs favorisant la résilience locale – notamment le rôle de la société civile. Mais surtout, les politiques de prévention de l'extrémisme violent et des atrocités criminelles doivent être compatibles avec le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme. La communauté internationale ne peut défendre les valeurs qui lui sont chères si elle les compromet dans le cadre d'efforts visant à prévenir l'extrémisme violent. Transgresser les normes internationales établies au profit de victoires tactiques à court terme sème la discorde au sein de la coalition d'acteurs cherchant à lutter contre ces atteintes à notre humanité et offre aux auteurs d'atrocités criminelles de nouveaux outils servant leur cause.

B. Réaction résolue en temps voulu

45. La prévention ne porte pas toujours ses fruits. Si une crise survient, la communauté internationale doit se tenir aux côtés des victimes d'atrocités criminelles et tout mettre en œuvre pour les protéger. C'est pour cette raison que le troisième pilier de la responsabilité de protéger fait partie intégrante d'un tout. La première phrase du paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 énonce clairement qu'« [i]l incombe également à la communauté internationale,

dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». La communauté internationale est donc toujours tenue d'utiliser des moyens pacifiques pour protéger les populations. La mise en œuvre rapide et souple de ces moyens doit être notre première réaction par défaut lorsque des atrocités criminelles sont commises.

46. Ensemble, nous devons prendre trois mesures pour renforcer la capacité de la communauté internationale de réagir de manière résolue et en temps voulu. Premièrement, nous devons prendre conscience qu'une réaction en temps voulu constitue une obligation incombant à chaque individu de la communauté internationale. Face à des atrocités criminelles qui sont commises ou qui sont sur le point de l'être, nous ne devons jamais nous demander « si » nous devons intervenir ou attendre que les autres s'en chargent à notre place; nous devons plutôt nous demander « comment » nous pouvons contribuer à une solution collective. Si seul le Conseil de sécurité est habilité à imposer des mesures coercitives, les blocages que connaît cet organe ne devraient jamais servir d'excuse à l'inaction. Chaque État Membre doit s'interroger sur ce qu'il peut faire, dans le cadre de sa propre législation et des accords régionaux applicables, pour contribuer à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité.

47. Deuxièmement, nous devons investir davantage dans le large éventail d'outils pacifiques dont nous disposons pour protéger les populations touchées par des atrocités criminelles. Ils comprennent entre autres l'établissement des faits, le suivi, l'établissement de rapports et la vérification; la création de commissions d'enquête; la sensibilisation du public; la diplomatie discrète; l'arbitrage, la conciliation et la médiation; la participation de la population; l'aide et la protection humanitaires; la protection des réfugiés et des personnes déplacées; l'aide aux civils et l'assistance technique; le maintien de la paix reposant sur un consentement mutuel. Le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix a souligné dans son rapport intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations » (A/70/95-S/2015/446) que les mesures prises par les acteurs non armés pour protéger les civils étaient une partie importante de cet ensemble de mesures. Les États Membres font régulièrement valoir l'importance que revêtent nombre de ces outils, mais n'accompagnent toutefois pas leurs déclarations de l'appui financier nécessaire. Ce sous-financement retarde l'utilisation de ces moyens et en limite l'efficacité. Il importe aussi d'adapter précisément ces outils pour protéger les populations des atrocités criminelles en déterminant notamment comment ils peuvent concourir à lutter contre les facteurs qui exacerbent ces crimes ou au contraire favoriser ceux qui en atténuent le risque.

48. Troisièmement, la communauté internationale doit agir rapidement et avec détermination. La mise au point d'outils d'analyse plus performants et l'amélioration des rapports aboutiront à de meilleures mesures uniquement si les décideurs sont préparés à réagir aux faits présentés. Il ressort d'expériences récentes que, dans un contexte où des atrocités criminelles sont commises, les questions doivent être abordées de front et des mesures doivent être prises rapidement au risque de voir la situation s'aggraver, les conditions de vie des populations touchées

se détériorer et les possibilités d'action intéressantes se raréfier. Afin d'améliorer la prise de décisions, les États Membres doivent être disposés à examiner différents points de vue et s'attacher sans relâche à définir une position commune, en particulier dans des situations de crise, quand les informations relatives à la réalité de terrain peuvent être interprétées de différentes façons.

49. Il incombe plus particulièrement aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité de montrer la voie. Pour faire avancer les choses concrètement, ils pourraient convenir de faire preuve de retenue pour ce qui est de recourir au véto dans des situations où des atrocités criminelles sont commises, selon une proposition qui a été formulée par le groupe Responsabilité, cohérence et transparence, dont l'initiative est à présent appuyée par une majorité manifeste d'États Membres, et qui figure également dans une initiative conjointe dirigée par la France et le Mexique. Il est aussi essentiel que le Conseil fasse respecter les décisions qu'il prend relativement aux atrocités criminelles. Il est tout simplement inacceptable que certains États et groupes armés non étatiques continuent de bafouer le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire et de commettre des atrocités criminelles au mépris des décisions du Conseil de sécurité. Les membres du Conseil doivent donc être mieux préparés à adopter des mesures visant ceux qui, en violation de l'Article 25 de la Charte, refusent d'observer ses résolutions. Si rien n'est fait pour contrer ceux qui font impudemment fi des décisions du Conseil de sécurité, c'est la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies qui sera entamée.

50. Nous avons appris au cours des 10 dernières années que la réaction internationale face aux atrocités criminelles tendait à être très efficace quand l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales collaboraient étroitement. C'est par leur action concertée et coordonnée que les capacités sont portées à leur maximum et que les meilleurs résultats sont obtenus. Nous devons par conséquent resserrer les liens pratiques qui existent entre l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires, notamment en échangeant des renseignements et des analyses sur les conflits actuels ou émergents, afin de parvenir à une compréhension commune, et en créant les habitudes et les relations nécessaires pour faire en sorte que les partenariats puissent être mis à contribution rapidement en cas de besoin.

51. Les États Membres doivent aussi appuyer le rôle adjuvant essentiel qu'a la société civile dans une réaction résolue en temps voulu. Les organisations de la société civile contribuent à adapter les structures d'alerte rapide et sont souvent les premières à déceler des faits nouveaux inquiétants. Elles défendent bien la cause des victimes d'atrocités criminelles et mettent les États et l'Organisation des Nations Unies devant leurs responsabilités. Elles participent également de manière plus directe, en proposant des services juridiques, en conseillant les victimes d'atrocités criminelles, en jouant le rôle de médiateur dans des différends locaux, en apaisant les tensions et en apportant une aide humanitaire salutaire. Les chefs religieux peuvent contribuer tout particulièrement à prévenir les atrocités criminelles et à y réagir, étant donné l'influence qu'ils ont sur de grandes parties de la population et la capacité dont ils disposent de mobiliser rapidement des ressources humaines et financières. Les acteurs du secteur privé peuvent aussi avoir une fonction constructive dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, en encourageant la tolérance et le règlement des différends dans leurs organisations et en prenant des mesures pour protéger leurs propres employés et leur famille.

52. Il est arrivé que des communautés tendent courageusement la main à leurs voisins menacés, leur portent secours et leur donnent asile. Les individus et les petits groupes qui agissent de manière informelle ont le pouvoir de protéger, que ce soit en usant de leur influence pour prévenir les attaques, en appuyant les opérations de secours ou en offrant un abri à des membres de groupes vulnérables. Les vies que Paul Rusesabagina a sauvées pendant le génocide rwandais témoignent de ce pouvoir qu'ont les individus courageux d'influer sur le cours des choses. Les difficultés auxquelles nous faisons face se multiplient et c'est pourquoi nous devons encourager et appuyer les initiatives innovantes, créatives et audacieuses de ce genre. Le catalogue des pratiques établi par le Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger en 2015 sera mis à jour régulièrement pour répertorier les solutions de protection inédites.

C. Prévention de la récurrence

53. Il est décourageant de constater que pendant mes mandats de Secrétaire général, nous avons continué d'être témoins d'atrocités criminelles récurrentes. Bien que la récurrence ne soit pas directement mentionnée dans les paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005, l'obligation de prévenir est un élément central de la responsabilité de protéger, et prévention et récurrence sont intimement liées. Cette corrélation est reconnue dans les travaux de la Commission de consolidation de la paix et le rapport du Groupe consultatif d'experts du Secrétaire général sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix (A/69/968-S/2015/490). Bien trop de pays qui sont aujourd'hui aux prises avec un risque de violence généralisée et systématique ont déjà fait les frais de cette violence auparavant, notamment l'Afghanistan, le Burundi, l'Iraq, la Libye, le Soudan et le Soudan du Sud.

54. Afin d'éviter que les situations ne se répètent, il est capital de fournir un appui ciblé aux autorités nationales pour les aider à s'acquitter de leur responsabilité de protéger. Dans bien des cas, les institutions de gouvernance devront être renforcées ou reconstruites et l'économie relancée. Cependant, dans le cadre de l'assistance internationale, il faut aussi s'attacher à attaquer le problème des conflits et des atrocités criminelles à la racine et à encourager les pratiques qui favorisent la réconciliation et le règlement pacifique des différends dès leur apparition. Il est essentiel d'intégrer une perspective de prévention des atrocités aux efforts de consolidation de la paix et de reconstruction si l'on veut qu'ils aboutissent, et de surveiller la situation, avec l'aide de la société civile locale, pour détecter les signes précurseurs de rechute.

55. Si les efforts susmentionnés ne sont pas fournis, la possibilité que les atrocités criminelles se reproduisent n'est que trop réelle. Un désengagement rapide risque de faire disparaître les acquis et d'avoir des effets catastrophiques pour les populations civiles. Les criminels en puissance peuvent facilement exploiter les faiblesses institutionnelles et les vides sécuritaires si les réformes n'ont pas encore été instaurées, et exploiter les doléances et les peurs des populations locales si rien n'a été fait pour y remédier. La crise que connaît l'Iraq actuellement démontre que, dans ces circonstances, les appels à prendre les armes et à se venger trouvent un large écho rapidement. Malgré les immenses difficultés qui existent, nous savons qu'avec la volonté politique et les ressources nécessaires, nous pouvons éviter que des atrocités criminelles ne se reproduisent, comme cela a été le cas en Côte d'Ivoire, au

Timor-Leste, en Guinée et au Kenya, où les actions concertées des acteurs nationaux, régionaux et internationaux ont contribué à endiguer la retour de la violence généralisée et systématique. Toutefois, même dans ces situations où une rechute a été évitée, un engagement durable est toujours nécessaire pour juguler les facteurs sous-jacents qui alimentent le risque que des atrocités criminelles se reproduisent.

56. Les enseignements tirés de cas récents révèlent à quel point il est important d'investir dans la promotion de la réconciliation et de la justice transitionnelle. Les séquelles que laissent les atrocités criminelles contribuent souvent à l'existence d'une méfiance profonde entre les populations ainsi qu'à l'égard des institutions nationales chargées de fournir une protection juridique et physique. Parfois, les mécanismes de la justice tardent à se mettre en mouvement. Comme l'ont démontré les condamnations, en 2016, de Radovan Karadzic pour génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité en Bosnie, de Jean-Pierre Bemba pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité en République centrafricaine et d'Hissène Habré pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre au Tchad, les victimes d'atrocités criminelles doivent parfois attendre des dizaines d'années avant que la justice ne condamne les responsables. Cela dit, les jugements prononcés tardivement n'en sont pas moins valables. Le fait d'amener les responsables à répondre des crimes qu'ils ont commis par le passé rend les futures violations moins probables, mais porte aussi un coup à la culture d'impunité, ce que les générations de criminels en puissance devront prendre en compte à l'heure de faire des choix.

D. Capacité institutionnelle renouvelée

Réseaux nationaux et régionaux

57. La responsabilité de protéger incombe au premier chef aux dispositifs nationaux visant à prévenir les atrocités et à y réagir, c'est pourquoi elle ne pourra être mise en œuvre qu'à condition que ces dispositifs soient établis. Sachant que la configuration de chaque système national est différente, et devrait l'être, puisqu'elle doit tenir compte du contexte local et de la structure institutionnelle, j'avais recensé dans mon rapport de 2014, intitulé « Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger » (A/68/947-S/2014/449), sept principaux obstacles qui devraient être renforcés, car ils rendent plus difficile la commission d'atrocités criminelles : a) des institutions de sécurité professionnelles et responsables; b) des institutions impartiales pour superviser les transitions politiques; c) des institutions judiciaires et chargées des droits de l'homme indépendantes; d) une capacité d'évaluation des risques et d'intervention rapide; e) une capacité locale à régler les conflits; f) une capacité des médias à combattre les préjugés et les discours haineux; g) une capacité à rendre une justice transitionnelle efficace et légitime. J'engage les États Membres à examiner leur propre contexte national et à envisager de prendre des mesures concrètes pour renforcer ces obstacles et faire face à toute autre priorité qu'ils auraient définie. Ils pourraient d'autre part améliorer leur capacité d'aider d'autres États à renforcer ces obstacles dans le cadre d'une approche nouvelle de la politique étrangère et de la coopération internationale.

58. Les réseaux mondiaux et régionaux font désormais partie intégrante du dispositif institutionnel visant à encourager et à aider les États à mettre en œuvre la

responsabilité de protéger. Les centres de liaison du Réseau mondial pour la responsabilité de protéger, le Réseau latino-américain de prévention du génocide et des atrocités de masse, l'Action mondiale contre les atrocités criminelles et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs s'emploient tous à faciliter le dialogue et l'action concrète en matière de renforcement des capacités nationales en vue de prévenir la commission d'atrocités et à échanger des pratiques optimales. Je salue l'expansion de ces réseaux entre pairs et exhorte tous les États Membres à envisager de désigner un coordonnateur qui sera chargé de diriger l'action menée au niveau national et renforcer leur participation.

59. Le dispositif régional de protection, généralement créé par les organisations régionales et sous-régionales, occupe une place de choix pour favoriser une coopération concrète entre pairs. Si les initiatives devraient être adaptées aux particularités de chaque région, cinq grandes mesures pourraient être prises pour renforcer la capacité des organes régionaux de collaborer avec l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs en matière de prévention des atrocités criminelles et de réaction lorsqu'elles se produisent : premièrement, resserrer les relations entre les organisations, notamment en établissant un dialogue régulier entre les secrétariats et en améliorant la collaboration entre homologues; deuxièmement, favoriser la circulation à double sens de l'information et des analyses au sujet des risques d'atrocités criminelles entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales; troisièmement, renforcer la coordination des mesures prises face aux risques d'atrocités criminelles, pour que les actions soient plus efficaces et que les différentes organisations ne s'engagent pas dans des voies différentes; quatrièmement, mettre en commun les orientations et les doctrines en lien avec les pratiques optimales qui existent en matière de prévention et de protection, notamment les mesures favorisant la protection de civils dans le cadre du maintien de la paix et la prévention de la violence sexuelle et sexiste; cinquièmement, encourager les organisations régionales et sous-régionales à développer davantage leurs propres capacités de prévenir les atrocités criminelles et d'y réagir, et les appuyer dans leurs efforts. J'appelle instamment les organisations régionales et sous-régionales à poursuivre le dialogue qu'elles ont ouvert en leur sein quant à la responsabilité de protéger et aux mesures concrètes qu'elles peuvent prendre pour aider leurs États Membres à s'acquitter de leurs obligations.

L'Organisation des Nations Unies

60. L'Organisation des Nations Unies doit redoubler d'efforts afin d'institutionnaliser la responsabilité de protéger. Face aux difficultés croissantes qui apparaissent sur de nombreux fronts, nous ne pouvons pas nous contenter d'agir selon nos habitudes. Au cours des deux dernières années, tous les aspects de notre travail sur le maintien de la paix, la consolidation de la paix, l'application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité et la protection des civils ont été étudiés dans le cadre d'une série d'examens[12]. J'ai aussi évalué nos activités

---

[12] Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations » (A/70/95-S/2015/446); rapport du Groupe consultatif d'experts chargé de l'examen de 2015 du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies intitulé « Le défi du maintien de la paix » (New York, 29 juin 2015); rapport d'ONU-Femmes intitulé « Prévenir les conflits, transformer la justice, obtenir la paix : étude mondiale sur la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies »

humanitaires en prévision du Sommet mondial sur l'action humanitaire de cette année. Les principaux messages n'auraient pas pu être plus clairs, ou plus intimement liés. Tous les rapports faisaient ressortir que nous devions fournir davantage d'efforts pour donner la priorité à la prévention, notamment en mettant l'accent sur les facteurs structurels des conflits et de la violence, tels que la discrimination et la fragilité de l'état de droit, et en renforçant les outils de la diplomatie préventive pour régler les différends. Il en est également ressorti un argument essentiel, selon lequel la protection des populations contre les atrocités criminelles est une obligation phare de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies doit être honnête à propos des difficultés et des limitations pratiques qu'il rencontre. Il doit aussi être prêt à dire aux États Membres ce qu'ils doivent entendre et non pas ce qu'ils veulent entendre.

61. Comme suite aux examens susmentionnés, l'Organisation des Nations Unies a entrepris une série de réformes pour être en mesure de répondre aux enjeux de la protection; ces changements se manifestent aussi dans le cadre de l'initiative « Les droits avant tout » et des activités menées actuellement pour institutionnaliser la responsabilité de protéger. Dans cet effort de changement, l'Organisation devra pouvoir compter sur l'engagement constant de tous ses fonctionnaires, notamment du prochain Secrétaire général, ainsi que des États Membres. En plus d'utiliser ses bons offices, le ou la Secrétaire général(e) peut continuer d'encourager le Conseil de sécurité et le Conseil des droits de l'homme à charger des commissions d'enquête indépendantes et impartiales de vérifier les faits quand des atrocités criminelles sont commises ou sur le point de l'être, et demander aux États Membres de mettre en œuvre les recommandations proposées. Le Bureau des Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger procède actuellement à un examen des leçons tirées des précédents exercices de prévention. J'espère que le prochain Secrétaire général contribuera à diffuser les résultats de cet examen au sein de l'Organisation et à encourager les États Membres à appuyer sans réserve les activités des deux Conseillers spéciaux.

V. Conclusion

62. Il est temps que les États Membres se montrent plus déterminés à défendre et à faire respecter les règles qui préservent l'humanité et sur lesquelles repose la responsabilité de protéger. Si nous n'allons pas dans ce sens, les résultats auxquels nous sommes parvenus au cours des 10 premières années d'existence de la responsabilité de protéger se déliteront. En temps de crise, nous ne devrions pas battre en retraite mais plutôt unir nos forces pour consolider ce que nous avons construit. Les États Membres pourraient, dans un geste concret, convenir de réaffirmer et de renforcer leur engagement au moyen d'une nouvelle résolution de l'Assemblée générale sur la responsabilité de protéger. Ils devraient aussi lancer une grande et dynamique campagne mondiale pour restaurer la foi dans le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire en défendant leur valeur, en exigeant que ces droits soient respectés plus scrupuleusement, en poursuivant ceux qui continuent d'en transgresser les

---

(2015); rapport du Bureau des services de contrôle interne intitulé « Évaluation et bilan de l'exécution des mandats relatifs à la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies » (A/68/787).

dispositions et en traduisant les auteurs d'infractions en justice. Nous le devons aux populations vulnérables du monde entier.

63. Toutefois, la responsabilité de protéger va plus loin. Elle prévoit que chaque membre de la communauté internationale fasse entendre sa voix quand des atrocités criminelles sont commises ou sont sur le point de l'être, où que ce soit. Gage d'un engagement politique, elle est conçue pour galvaniser l'action collective en vue de prévenir et de réagir aux atrocités criminelles, aux niveaux national, régional et international, et pour alourdir le coût politique dans l'éventualité où rien ne serait fait face au génocide, aux crimes de guerre, au nettoyage ethnique et aux crimes contre l'humanité. Afin de respecter cet engagement, les États Membres doivent donner la priorité à la protection des populations vulnérables sur leurs intérêts strictement nationaux, s'employer sans relâche à dépasser les divergences politiques et faire des investissements concrets pour renforcer les capacités de protection et de réaction. En bref, la responsabilité de protéger requiert une détermination politique de tous les instants.

64. Depuis que j'ai pris mes fonctions de secrétaire général, je n'ai eu de cesse de demander aux États Membres de s'acquitter de leurs obligations et de mettre en avant les initiatives courageuses visant à protéger les populations, sans taire les échecs que nous avons parfois connus à l'heure d'agir de manière collective et résolue. Les efforts que j'ai fournis pour être le fer de lance de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger se sont toujours fondés sur la conviction que la communauté internationale n'était pas et ne pouvait pas être un témoin impuissant des atrocités criminelles. Un but commun et des stratégies coordonnées peuvent changer la donne et sauver un nombre incalculable de vies. Néanmoins, il faut plus que des principes pour que l'action collective se déploie. La responsabilité de protéger est un engagement pris par tous les États Membres. Il leur incombe, avec l'appui de la communauté internationale au sens large, d'en faire une réalité.
